STUDI DI GIUSTIZIA COSTITUZIONALE

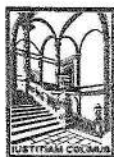
LIBERTÀ E GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

a cura di
Vittorio Angiolini

Scrivi qualcosa...

Estratto

Ernesto Bettinelli

I diritti "essenziali" (inviolabili e universali) dell'uomo e le frontiere dell'ordinamento: l'apologo degli albanesi.

G. Giappichelli editore – Torino

1992

I DIRITTI "ESSENZIALI" (INVIOLABILI E UNIVERSALI) DELL'UOMO E LE FRONTIERE DELL'ORDINAMENTO: L'APOLOGO DEGLI ALBANESI

di Ernesto Bettinelli

1. È forse finito il tempo in cui il giurista poteva rivolgersi alle solenni formule che definiscono il catalogo dei diritti irrinunciabili e incomprimibili della persona indagando prevalentemente il passato: comprendere e spiegare le grandi rotture storiche, i passaggi epocali della civiltà giuridica e rassicurare che il valore dei diritti medesimi non avrebbe potuto subire *riduzioni*, almeno negli stati di democrazia liberale. Anzi, il ricorso della storia imponeva a questi di autoassegnarsi "fini" che travalicavano i limiti della propria sovranità territoriale e temporale: la libertà e la *ricerca della felicità* per la loro dimensione universalistica non potevano rimanere una questione interna, relativa soltanto ai rapporti, per lo più, tra stato e cittadino. L'attenzione e la tensione degli ordinamenti costituzionali erano rivolte all'uomo in sé, *non situato*: le violazioni o la negazione, ovunque si realizzassero, delle *pretese minime* che connotano lo *status* della persona rappresentavano un *vulnus* alle "ragioni" su cui gli ordinamenti costituzionali dichiarano (quasi sempre espressamente) di fondare la loro (superiore) legittimità.

In questa prospettiva la forma di stato di democrazia liberale espressa concretamente attraverso le varie esperienze nazionali che si sono (ri)affermate nel secondo dopoguerra, si è (auto)imposta come *imprescindibile modello*, pur senza misconoscere il principio della necessaria convivenza con *altre* esperienze statuali non democratico-liberali, ma comunque *obiettivamente* sovrane.

La difficoltà di conciliare una tale *funzione* con l'esigenza della coesistenza pacifica è stata superata con la pratica delle grandi e a tutti note dichiarazioni-convenzioni internazionali (*Preambolo* dello *Statuto delle Nazioni Unite*, 1945; *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, 1948; *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, 1950, e successivi protocolli addizionali; gli sviluppi di questa produzione in successivi trattati specializzati sono, da ultimo, succintamente segnalati da Bognetti, *Diritti dell'uomo*, voce del *Digesto IV* - pubbl. par. 6), per mezzo delle quali la concezione liberale sulle posizioni dell'uomo nella società-stato ha inteso dimostrare la sua potenziale egemonia. Ciò è potuto avvenire in quanto i diritti inviolabili dell'uomo sono stati presentati come verità autoevidenti, che talora si prestano a una lettura in doppia cifra, tra *essere* e *dover essere*. Cosicché l'adesione spontanea a siffatte dichiarazioni-convenzioni da parte della quasi totalità degli stati (anche di quelli i cui ordinamenti interni si fondano o – per alcuni di essi ora si può dire – si fondavano su presupposti ideologici illiberali) ha assunto, più che il significato di un impegno ad adeguarsi ad una tavola di *valori-obiettivi-situazioni* indisponibili (a garanzia di diritti ultrastatuali della persona umana *in sé*), la sottolineatura di una *pari* rivendicazione della legittimità delle sovranità particolari e del loro esclusivo esercizio. Del resto la *grundnorm* del diritto internazionale sul dovere di non ingerenza negli affari interni (categoria del tutto indeterminata) delle entità riconosciute come stati, a salvaguardia del *bene* della coesistenza pacifica, ha, per così dire, chiuso il cerchio di siffatto "compromesso" (o se si preferisce: equivoco transideologico). Da una parte, dunque, la codificazione dei fondamenti della concezione giuridico-istituzionale liberale nella versione più evoluta esposta dai suoi fautori come dato universale (e *naturalmente* – come si è già ricordato – vocata all'egemonia); dall'altra, ad opera degli stati antagonisti (organizzati su base personalistica e autoritaria o totalitaria o costruiti sulla dottrina "scientifica" marxista-leninista) un'interpretazione libera e quasi metastorica di tali prescrizioni fondamentali, deprivate della loro intrinseca coerenza.

2. L'"equivoco" appena segnalato – e durato per quasi mezzo secolo – non poteva non produrre effetti di ritorno regressivi nei confronti degli stessi stati liberaldemocratici e della loro cultura giuridico-istituzionale, una volta entrati in crisi irreversibile la divisione ideo-

logica del mondo e gli (tendenzialmente) "stabili" assetti statali che su di essa riposavano.

Si sta prendendo coscienza di un vero e proprio paradosso: nel momento in cui si va sgombrando il terreno per l'affermazione *effettiva* e *consapevole* dei diritti inviolabili dell'uomo nella loro portata *universale* e nel loro intreccio culturale-ideologico, sta montando una controcultura di resistenza, di contenimento dell'espansione soprattutto di quelli che, se inverati indiscriminatamente, potrebbero creare gravi problemi alla solidità della *struttura* (sociale, economica, e anche politica) dei paesi occidentali, pur usciti da una situazione storica di antagonismo e, si vuole, di "accerchiamento" fino a ieri accettata come immodificabile.

Insomma, ora la libertà è finalmente libera. Eppure contro i valori universali si vanno innalzando barriere di interessi nazionali e nazionalistici in larga misura imprevisti.

Per meglio comprendere la vicenda in corso di questa contraddizione, per quanto riguarda l'Italia e i diritti inviolabili prescritti dalla sua Costituzione, valga l'"apologo" della migrazione degli albanesi (ma il richiamo alla situazione di altre etnie itineranti sarebbe equivalente) avvenuta nel 1991. Ovviamente l'apologo va qui raccontato nei termini schematici del discorso giuridico, ma le immagini di sofferenza e di disagio che esso copre riescono egualmente ad imporsi alle riflessioni astratte dei cultori del diritto.

La pretesa delle *persone* albanesi che hanno raggiunto o tentato di raggiungere il territorio italiano era ed è quella di trovare accoglienza nel nostro Paese in ragione dell'"impossibilità" assoluta di vivere (e dunque di *svolgere la loro personalità*) nello stato d'origine. Su queste condizioni di fatto fondano il *diritto d'asilo* e reclamano lo *status* di *rifugiati politici*. Immediato referente costituzionale di questa situazione è l'art. 10, 3° comma, della Carta, laddove appunto: «Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha *diritto d'asilo* nel territorio, secondo le condizioni stabilite dalla legge».

Questo enunciato può essere facilmente depotenziato dandone un'interpretazione tecnico-riduttiva: richiamandosi alla casistica delle convenzioni inernazionali in materia; definendo in senso restrittivo il concetto di *libertà democratica* (attinente alla sfera dei diritti di influenza e partecipazione politica e *non anche* alla più generale condizione esistenziale della persona nella sua comunità originaria); infine, rimarcando nella riserva di legge pur rafforzata l'ampia discrezionalità regolativa del potere politico.

E in sintonia con questo *approccio minimalistico* o, se più aggrada, *realistico* si può richiamare la recente legislazione italiana volta a contenere l'imponente fenomeno di esodo cui (anche) il nostro Paese è costretto a far fronte (in particolare si allude alla legge n. 39/1990 – di conversione del d.l. n. 416/1989 –, sulle cui non casuali insufficienze e contraddizioni *logiche* si sofferma Nascimbene, *Diritto d'asilo e Albanesi in Italia. Rifugiati o clandestini?*, in *Il Corriere giuridico*, 1991, 817 ss.). L'evidente *ratio* della disciplina in atto è la *protezione* di un *interesse contingente* del nostro Paese: la difesa nei confronti di flussi migratori, quale che sia la loro causa, che potrebbero creare gravi turbative all'equilibrio e allo sviluppo economico e sociale della società italiana. L'*emergenza* di siffatto *interesse* rende inattuali le diverse ragioni "astratte" che si potrebbero desumere dal contesto dei *valori* (universali) prescritti dalla Costituzione.

3. Dalle considerazioni innanzi svolte sembrerebbe che gli antichi ragionamenti sui diritti inviolabili dell'uomo, riconosciuti dalla Repubblica secondo quanto dispone l'art. 2 della Costituzione, abbiano perso di attualità o, quantomeno, quella *forza di riferimento universale* che li caratterizzava nella fase in cui la forma di stato liberaldemocratica si poneva come modello "antagonista". Proprio per questo non pare inopportuna qualche riflessione in controtendenza, una fuga tra le categorie del passato nel tentativo di recuperarle e di dimensionarle alla *nuova* fase in cui i valori liberaldemocratici non hanno alternative culturalmente e ideologicamente proponibili per le organizzazioni statali e per la convivenza in esse. Tanto che si va palesemente affermando un orientamento di politica internazionale, in virtù del quale gli stati *residuali*, che tuttora non si uniformano ai principi ed alla prassi liberaldemocratici, perdono di *legittimazione* e, in ultima analisi, dello stesso *diritto alla protezione*, quanto al rispetto della loro sovranità, da parte della comunità internazionale. Si intende rilevare che la tradizionale regola della non ingerenza negli affari interni dei singoli stati si sta incrinando di fronte alla vigorosa emersione dei diritti dei popoli all'autodeterminazione e, in questo contesto, della situazione effettiva delle persone.

Si può allora procedere in questa rivisitazione (ri)proponendo una prima serie di domande: come si individuano le fattispecie dei diritti inviolabili dell'uomo? È possibile impostare una gerarchia tra i medesimi?

Sulla prima questione è nota la discussione che per diverso tempo ha intrattenuto la dottrina sull'elenco *aperto* o *chiuso* dei diritti richiamati dal succitato art. 2 della Costituzione: se esso faccia riferimento alle sole libertà descritte puntualmente nelle successive disposizioni della Costituzione o se ricomprenda anche altre situazioni non previste, che comunque trovino la loro origine in fonti extracostituzionali, *esterne*, quali il *diritto naturale* o, positivamente, le dichiarazioni-convenzioni internazionali considerate anche nel loro insieme, in quanto *produttrici di principi autonomi*.

In verità tale *querelle*, ove non sia stata dettata dal prevalente intento di una lettura restrittiva dei "principi fondamentali" della Costituzione, pare, sotto diversi punti di vista, alquanto sterile. Il rinvio (e la relativa confutazione) al diritto naturale, quale fonte di produzione metacostituzionale, non è di grande utilità pratica, nel momento in cui esistono altre fonti positive (*esterne*, ma comunque collegate con la Costituzione, quali le più volte menzionate dichiarazioni-convenzioni internazionali) in grado di assolvere alla funzione di chiusura e di aggiornamento-adattamento attribuita *di fatto* al diritto naturale. D'altra parte, l'invocazione del *rigoroso* metodo della tassatività per l'identificazione del numero chiuso dei diritti inviolabili non si attaglia a una Carta come quella repubblicana che poggia su presupposti ideologici ben evidenti e il cui "discorso" complessivo facilmente e doverosamente si presta a interpretazioni-decodificazioni di ordine sistematico. Si può pertanto ritenere conclusiva la *bilanciata* affermazione della Corte costituzionale per la quale «non esistono altri diritti fondamentali inviolabili che non siano *necessariamente conseguenti* a quelli costituzionalmente previsti» (sent. n. 98/1979).

Da questa definizione si può dunque evincere che il catalogo dei diritti fondamentali inviolabili risulta costituito da quelli, per così dire, *immediati* e da quelli *mediati*, cioè desunti dal complesso dei primi, in virtù di ragionamenti ermeneutici improntati su criteri nel contempo logici, storici ed *evidenti*. Una tale operazione si affida innanzitutto al *valore* – in senso giuridico – di parole-concetti *forti* ricorrenti nel testo (e contesto) costituzionale. "Forti" anche in quanto abbiano una portata (prescrittiva) universale, dimostrata dalla loro compresenza nelle dichiarazioni-convenzioni internazionali. Un solo esempio significativo può meglio chiarire quanto si va esponendo: il riferimento – di cui all'art. 36 – a «un'esigenza libera e dignitosa», che deve essere «assicurata» al lavoratore e alla sua famiglia, esprime una situazione *minima* di convivenza che va al di là del particolare contesto in

cui il riferimento stesso è inserito e dello stesso ristretto ambito (di sovranità) dell'ordinamento nazionale. In effetti, le dichiarazioni-convenzioni internazionali estendono con varie, ma insistenti formulazioni, tale situazione alla persona, *tout court*, in quanto soggetto del mondo. E proprio la tutela della persona, dei suoi bisogni *essenziali e vitali* ("preliminari" sembrerebbe l'espressione più adeguata), trova un luogo di disciplina nel «diritto umanitario» (su cui cfr. Spatafora, *Diritto umanitario*, voce dell'*Enciclopedia giuridica*, XI, 3 ss.) maturo per uscire dalle angustie di settore specializzato (ed eccezionale) del diritto internazionale, per assumere invece la più congeniale (nell'attuale momento storico) dimensione di *diritto internazionale generalmente riconosciuto*. Tale, pertanto, da porsi quale fonte non *extra*, ma *ultrastatuale*, le cui norme – ai sensi del comma 1 dell'art. 10 della Costituzione – siano recepite *automaticamente* dall'ordinamento italiano con il valore di *norme costituzionali*.

Siffatta impostazione consente di "archiviare" forse definitivamente la cultura e la tradizione del *diritto naturale* e l'irrisolto problema dei suoi rapporti (di supremazia) con il diritto positivo. Infatti, l'art. 2 della Costituzione, laddove si *riconoscono* i diritti inviolabili dell'uomo (in quanto, secondo il pensiero giusnaturalistico, *preesistenti* alla stessa formazione dello Stato e all'affermazione del *suo* diritto), può essere letto come disposizione di apertura e di rinvio ai precetti *generalmente riconosciuti* e "codificati" nelle dichiarazioni-convenzioni internazionali cui si è fatto più volte cenno: a un diritto – come si è detto – "ultrastatuale", ma certamente *positivo*. L'operazione di sistemazione logica di questi precetti – distribuiti (eppure non dispersi!) in molteplici atti internazionali – in modo da rendere sempre più evidente la loro attitudine obbligante, è compito (anche) della cultura e della coscienza giuridica. Del resto, la stessa Corte costituzionale in una sua importante pronuncia (sent. n. 48/1979) ha individuato esplicitamente anche nella «concorde dottrina internazionalistica» uno degli strumenti per l'accertamento delle *norme del diritto internazionale generalmente riconosciute* (categoria che – nonostante il contrario avviso della Corte costituzionale: ad esempio nella sent. n. 323/1989 – non pare debba rimanere circoscritta alle sole norme consuetudinarie, per le ragioni che più avanti si diranno).

Da queste osservazioni metodologiche si può proseguire per tentare di rispondere al secondo interrogativo sopra prospettato sulla possibilità di pervenire a una "graduatoria" all'interno della categoria dei diritti inviolabili dell'uomo. Occorre innanzitutto non fraintendere il si-

gnificato della parola "graduatoria". Essa non può infatti evocare una situazione di gerarchia tra gli stessi diritti inviolabili che facilmente vanificherebbe il connotato della inviolabilità di alcuni di essi considerati come *derivati* o *condizionati* dal riconoscimento prioritario di altri.

La distinzione che è invece possibile e utile accogliere è tra *diritti essenziali* e *diritti esistenziali* (o *relazionali*) della persona.

I primi attengono appunto all'essenza (in primo luogo *materiale*: non disturbi la parola!) della persona, nel senso più semplice del termine: al *fatto* della sua presenza nella società (in qualsiasi tipo di società) come *soggetto fisico*, che pretende di mantenere o di acquisire la posizione di essere *umano* vivente, realizzata mediante la soddisfazione di bisogni imprescindibili. Non è necessario indugiare in una puntuale elencazione di siffatti bisogni, in quanto essi sono immediatamente percepiti dalla coscienza collettiva *universale* in un dato momento storico. La Corte costituzionale ha, ad esempio, facilmente dedotto dal catalogo dei diritti iscritti nella nostra Carta il «diritto alla vita» (sent. n. 54/1979), sintesi delle situazioni fondamentali che concretizzano la vita stessa.

Una caratteristica dei diritti essenziali dovrebbe essere, per loro *natura*, quella di non essere frazionati in altre classificazioni *giuridiche*, pur consuete non solo in dottrina, ma nelle stesse sistemazioni costituzionali: *diritti civili, diritti politici, diritti sociali*. Tali classificazioni, in effetti, non sono meramente definitorie, ma assolvono anche alla funzione di graduare nell'ordinamento le posizioni e pretese degli individui, sulla base, soprattutto, del rapporto di cittadinanza. Sicché si conviene che le libertà civili (quando non siano funzionali all'esercizio di diritti politici) riguardano indiscriminatamente le persone situate nell'ambito della sovranità dello stato. Le libertà politiche sono strettamente collegate allo *status activae civitatis*. Dal canto loro i diritti sociali (che, per lo più, si precisano nella pretesa di prestazioni concernenti determinati servizi – variamente definiti – da parte dei pubblici poteri o da questi imposti ad altri soggetti) da un punto di vista astratto sono suscettibili della massima estensione; ma l'ampiezza e la generalità effettive dei medesimi è demandata alla *ragionevole* discrezionalità del legislatore (con riferimento soprattutto alle risorse disponibili).

I «diritti essenziali», in quanto riconosciuti *a fondamento* del "dato" di umanità, esigono di essere contestualmente ricompresi nell'area di tutte le categorie sopraddette, giacché ne costituiscono comunque le basi.

I «diritti esistenziali», pur inviolabili, si possono invece collocare in una prospettiva dinamica: attengono, infatti, allo *sviluppo* della persona-personalità umana, in dipendenza del grado di civiltà (sempre con riferimento alla concezione liberaldemocratica) delle singole società-stato. Per questo aspetto la protezione ad essi concretamente accordata si presenta come una "variabile" che tollera giudizi – anche sotto il profilo etico – non assoluti (interni o esterni a ciascun ordinamento). Si intende in sostanza dire che la *minore* protezione di tali diritti, a differenza di quelli essenziali, può essere, in presenza di certe congiunture, *giustificata*.

4. L'universalità dei diritti umani essenziali si caratterizza non solo per l'esigenza che essi siano riconosciuti *ovunque* e per *chiunque*, prescindendo da qualsiasi categorizzazione o contesto (di gruppo sociale); ma anche per il fatto che tali diritti si possono formare *al di fuori* dell'ambito di sovranità dello Stato. Nel senso che lo Stato è *obbligato* a *rispondere* a pretese che trovano la loro origine in obiettive situazioni contrarie alle *condizioni di umanità*, anche se lo stato stesso non abbia dato in alcun modo causa all'insorgenza o al perdurare di tali situazioni.

Con queste osservazioni non si vuole impostare un discorso solo di prospettiva, rivolto al diritto dell'avvenire. Esse hanno significativo e obiettivo riscontro nella Costituzione: e qui ritorna l'apologo degli albanesi ...

Il riferimento corre di nuovo al 3° comma dell'art. 10 che riconosce il «diritto d'asilo nel territorio della Repubblica» allo «straniero al quale sia impedito *nel suo Paese* l'effettivo esercizio delle libertà democratiche». Un tale diritto, dunque, si perfeziona non necessariamente con la presenza dello straniero nel territorio italiano (per cui la pretesa vantata diventa, a questo punto, la protrazione del soggiorno nella Repubblica). Titolari del diritto nei confronti dello Stato sono anche coloro che si trovano nell'impossibilità concreta di lasciare il loro Paese proprio in ragione di quella *obiettiva* situazione evocata dall'enunciato costituzionale (l'impedimento dell'esercizio delle *libertà democratiche*). A tale diritto corrisponde un obbligo di intervento dello Stato, affinché il diritto stesso possa trovare concreta soddisfazione (anche se le forme di tale intervento non possono, evidentemente, essere predeterminate, giacché dipendono da circostanze soprattutto di ordine internazionale). Quel che, in ogni caso, importa rilevare è la sussi-

stenza di un generale dovere di solidarietà che travalica l'ambito della sovranità dello Stato: un dovere che viene richiamato in altre norme *fondamentali* (laddove la Repubblica – all'art. 2 – "richiede" l'adempimento dei doveri *inderogabili* di solidarietà politica, economica e sociale; e laddove – all'art. 11 – risalta l'obiettivo della «*giustizia* tra le Nazioni», anch'esso *fondamentale* se per il suo perseguimento la stessa norma autorizza parziali cessioni di sovranità in favore di un ordinamento sovranazionale).

Il concetto di "libertà democratiche" tradizionalmente è inteso in maniera alquanto restrittiva, valutandosi come determinanti specificamente (e esclusivamente) le situazioni immediatamente funzionali all'esercizio dei diritti di partecipazione politica. Ma siffatta interpretazione è certamente recessiva rispetto ai valori dell'ideologia liberaldemocratica che considera la posizione della *persona* nella società in una dimensione complessiva: con riguardo appunto al rispetto delle condizioni *essenziali* di umanità, l'assenza delle quali non può in nessun modo essere colmata dalla *forma* (apparentemente ma *non strutturalmente*) democratica che un'organizzazione statuale possa assumere ed esibire nella comunità delle nazioni, per ricavarne legittimazione e, dunque, protezione.

I *diritti essenziali*, pertanto, alla luce del ragionamento che si va svolgendo, non possono essere ritenuti estranei alla categoria delle "libertà democratiche", in quanto l'effettivo esercizio degli stessi è per queste elemento *costitutivo*.

Ecco allora che il diritto d'asilo non può essere misconosciuto a coloro che lo rivendicano semplicemente adducendo e dimostrando *l'impossibilità di vita* nel loro paese. La posizione di tali persone per l'ordinamento italiano non diventa rilevante solo in quanto esse si attivino per reclamare lo *status* di rifugiati politici. È la situazione di *invivibilità* anche all'estero che impone allo Stato italiano un dovere di intervento.

Altri enunciati costituzionali *rivisitati* sistematicamente possono corroborare questo quadro di riferimento. Non si propone una loro lettura *alternativa* o *evolutiva*, per rifarsi a schemi ermeneutici *creativi* ormai superati; al contrario, si tratta di dare la massima espansione alla *ratio* di norme che, pur espressione dell'ideologia liberaldemocratica, hanno fin dalla loro origine sofferto dal suo porsi come concezione *antagonista* nella definizione dei rapporti tra persona e stato. La fine storica – già rilevata – della funzione dello stato liberale come modello *alternativo* rispetto ad esperienze ora esaurite permette di "liberare" tutta la potenzialità *significativa* di tali norme.

È il caso del 2° comma dell'art. 10 nella parte in cui dichiara che «la *condizione giuridica* dello straniero è regolata dalla legge *in conformità* delle norme e dei trattati internazionali». Fino ad oggi è *naturalmente* prevalsa una interpretazione (ed attuazione) limitata di tale disposto, in relazione ad una *situazione data* (e ritenuta immodificabile) dei rapporti internazionali tra ordinamenti sovrani (in quanto *esclusivi*). Così nessun dubbio che lo "straniero" contemplato dalla proposizione menzionata sia un individuo *situato* o *situando* al di fuori del suo paese e presente sul territorio di altro stato (nella fattispecie italiano); ed è proprio questa presenza che costituisce il presupposto ("condizione") di considerazione, e dunque di disciplina giuridica, da parte del legislatore su cui grava l'obbligo di conformarsi (...) ai trattati internazionali (l'istituto è quello della *riserva rinforzata di legge*). E, in effetti, i trattati internazionali (bilaterali o multilaterali) stabiliscono tra gli stati reciproci impegni solitamente al fine di precostituire situazioni (di vantaggio) per i rispettivi cittadini *all'estero*.

A ben vedere, però, il rinvio dell'enunciato sopraddetto al diritto internazionale non è univoco: non corre soltanto al diritto *pattizio* "particolare" (o speciale), ma anche ad altra più *generale* fonte: le "norme" del diritto internazionale. Le quali non possono che essere quelle già richiamate nel 1° comma dell'art. 10; appunto «le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute» su cui ci si è già, pur rapidamente, soffermati. Una tale coincidenza non può rimanere senza significato e senza conseguenze. Se si aderisce a una concezione più piena (*sostanzialistica* e *dinamica*) del diritto internazionale generale, comprensivo (anche) dei principi e dei precetti fondamentali sulla posizione della persona nella *comunità* mondiale (e cioè del *diritto umanitario* "rivalutato"), ecco che per l'ordinamento italiano la «condizione giuridica dello straniero» – di cui al 2° comma dell'art. 10 – deve richiedere una *positiva* attenzione non (più) soltanto in funzione di rapporti immediati con lo stato italiano, ma deve rilevare in sé, quando tale condizione sia *antigiuridica*, in quanto non compatibile con i diritti *essenziali* (inviolabili dell'uomo), come sopra definiti.

5. L'impostazione qui disegnata, seppure con contorni ancora incerti e meritevoli di ulteriori approfondimenti, potrebbe lasciar supporre la "denuncia" di un principio-caposaldo della coesistenza tra stati *sovrani*: il divieto di *ingerenza* nei loro affari interni, ribadito anche nella Carta delle Nazioni Unite, a garanzia di una situazione di pace,

La stessa Carta che, peraltro, richiama con grandissima forza i diritti universali degli uomini e dei popoli e la necessità di una loro protezione internazionale (attraverso gli strumenti dell'Organizzazione).

Nella prassi (in presenza di un certo, *ormai modificato*, contesto internazionale) queste due affermazioni hanno mantenuto, come è noto, un difficile e assai precario equilibrio, fino a "sacrificare" (o comprimere) la seconda, anche nella prospettiva realistica di non peggiorare le condizioni di vita di uomini e popoli attraverso azioni che avrebbero potuto dare luogo a *situazioni di guerra*, respinte categoricamente dalla stessa Carta. (La rottura di un tale equilibrio si è verificata nel 1991 con la guerra dell'Iraq, sulla *legittimità* della quale – sotto il profilo interno e internazionale – il dibattito è stato intenso e lacerante. Chi scrive ha espresso la propria opinione critica sulla vicenda in *Guerre e operazioni di polizia internazionale*, in *Il Foro italiano*, 1991, p. 376 ss. Anche in quel contributo si è cercato di dimostrare la possibilità e necessità di un raccordo tra le norme sui rapporti internazionali dell'ordinamento costituzionale e i principi inviolabili dell'ordinamento internazionale).

In verità, occorre non tanto scardinare la "teoria" (e la prassi) della *non ingerenza*, ma piuttosto riconoscere e ricostruire il principio (e metodo) dell'*interferenza*, per l'affermazione *ovunque* e *comunque* dei diritti essenziali degli uomini. La negazione di siffatti diritti fa insorgere un *obbligo di fare* (che si può esprimere anche come *divieto di inerzia*) nello Stato italiano. Il contenuto di tale obbligo si rileva nell'art. 11 della Costituzione: disposizione, anche questa, che nella sua integrità merita una lettura meno passiva (riservata a quegli enunciati – svalutati come *proposizioni manifesto* – che fino ad oggi la cultura giuridica ha considerato, quasi, come *norme impossibili*). L'art. 11, in coerenza sistematica con l'art. 2, individua – come si è già accennato – la «giustizia tra le Nazioni» come supremo fine *universale* (in quanto si realizza *oltre* l'ambito nazionale). Tale concetto, per avere significato compiuto, non può riferirsi semplicemente ed esclusivamente al dover essere – secondo tradizione – dei rapporti tra le entità statali quali soggetti tendenzialmente esclusivi del diritto internazionale. (La Corte costituzionale – nella sent. n. 153/1987 – richiama l'esigenza di «buoni rapporti internazionali», considerati addirittura come un limite all'espansione di libertà, pur fondamentali come quella di manifestaizone del pensiero, il cui incontrollato esercizio – attraverso la diffusione di trasmissioni televisive oltre frontiera – potrebbe però "turbare" le relazioni con altri stati. Più in generale i rapporti *secondo giu-*

stizia sottendono il reciproco riconoscimento di confini *giusti*; relazioni economiche *corrette*; collaborazione di fronte a emergenze di vario ordine ecc.). Il concetto deve ricomprendere, in primo luogo, un "giudizio" sulla giustizia *nelle* Nazioni, con preciso riguardo all'attuazione e al rispetto dei diritti essenziali (inviolabili dell'uomo). Compito questo che grava sul concerto degli stati e non soltanto su quelli, entro i cui confini esistono condizioni di *invivibilità*.

La Costituzione italiana considera un tale compito talmente fondamentale che per il suo perseguimento autorizza la massima diminuzione immaginabile per uno stato: la cessione di *quote* della propria sovranità ad un ordinamento (sovranazionale) che "assicuri" appunto la realizzazione delle condizioni di *pace e giustizia*. Ma la Costituzione non si limita ad evocare (utopisticamente) una prospettiva, in attesa di eventi *imprevisti*: impone alla Repubblica un ruolo attivo che concretamente si manifesta proprio attraverso quell'*attitudine* all'"interferenza" innanzi delineata. Attitudine che certamente richiede l'adeguamento delle categorie che presiedono alla produzione e interpretazione del proprio diritto interno.

Peraltro la "cultura" (o, più prudentemente, la consapevolezza) dell'interferenza, quanto meno a livello di premesse, non è del tutto assente dai templi entro cui si forma la coscienza giuridica nazionale.

Basti ricordare alcuni passaggi argomentativi contenuti in importanti pronunce della Corte costituzionale degli ultimi anni.

Chiamata a giudicare sulla legittimità dei poteri attribuiti al Ministro per l'ambiente dalla relativa legge istitutiva, in rapporto alle competenze spettanti alle province autonome di Trento e Bolzano, la Corte ha innanzitutto plaudito allo «sforzo in atto» di dare riconoscimento *specifico* alla salvaguardia dell'ambiente come «*diritto fondamentale della persona*» (oltre che come «interesse fondamentale della collettività»). Inoltre, ha rimarcato la tendenza a pervenire a una «concezione unitaria del bene ambientale, comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali»: «esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei *patrimoni genetici terrestri e marini*, di *tutte* le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale *ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni*». Per la tutela di questi «valori» le norme costituzionali (artt. 9 e 32) che li prevedono e garantiscono «abbisognano *di una sempre più moderna interpretazione*» (nella fattispecie in collegamento con una specifica direttiva comuni

taria, in tema di valutazione di impatto ambientale – n. 85/337 del 27 giugno 1985 –, che impone una puntuale responsabilità allo Stato italiano).

Di questa sentenza si segnala appunto la consapevolezza dell'esistenza di diritti fondamentali (*essenziali*) della *persona* (prima ancora che del cittadino), che devono essere considerati al di là della angusta e tradizionale *logica territoriale* e la consapevolezza che il loro concreto riconoscimento richiede (anche) il ricorso a metodi ermeneutici *aperti* a principi e prescrizioni dettati da fonti extrastatuali.

Nella sent. n. 536/1989 la Corte affronta la questione della legittimità-congruità delle norme in materia di adozione internazionale (contenute nella legge n. 184/1983), in relazione al rischio che esse in qualche misura favoriscano «quel *mercato* dei minori che dà luogo ad una gravissima violazione dei diritti umani di costoro». I giudici costituzionali prendono posizione contro tale fenomeno «illecito e immorale»; ma al tempo stesso non rinunciano a denunciarne le cause più profonde: «Se di moralità – sia pure impropriamente – si può parlare, non è certo qualificabile come tale il gesto lacerante dei genitori in grave stato di indigenza che – al di fuori di ogni patteggiamento e in mancanza di qualsiasi altra alternativa o di pubblico sostegno – vogliono salvaguardare le prospettive di *educazione*, la *salute* e talora la stessa *possibilità di sopravvivenza* del proprio bambino. È immorale piuttosto che *enormi squilibri e disuguaglianze nello sviluppo dei popoli e diffuse indifferenze* li conducano a scelte così dolorose».

La Corte, pur in un *documento giuridico*, sembra consegnare nulla più che un giudizio "etico" su situazioni di palese violazione dei diritti umani essenziali al di fuori dell'ambito della sovranità italiana. Eppure nelle parole della Corte non si può non avvertire l'invito a un impegno diretto dello Stato affinché *operi* (e *cooperi*) per la rimozione in luoghi magari lontani di tali condizioni di disumanità, le quali, alla fine, *interferiscono* con situazioni giuridiche *interne*.

La responsabilità di tale "impegno" non può però rimanere confinata nelle categorie del "politico", della *assoluta* discrezionalità del provvedere. Deve essere inquadrata anche nelle categorie del "giuridico", degli obblighi indefettibili di solidarietà *umana* su cui si fonda esplicitamente e senza riserve l'"ideologia" costituzionale.

La "cultura (si insiste: *giuridica*) dell'interferenza internazionale" non significa accedere a un impossibile massimalismo, per cui la Repubblica dovrebbe assumersi la missione storica di risolvere unilateralmente tutti i problemi epocali del mondo. Né si riduce a una que-

stione di un più ampio e razionale impiego di risorse da destinare ai «paesi in via di sviluppo» (per usare un eufemismo sempre in auge, ma ormai logoro).

Come si è cercato di suggerire con queste *prime* (e ancora insufficienti) riflessioni, il maggior sforzo dovrebbe essere innanzitutto rivolto a una ristruttrazione dell'ordinamento giuridico in funzione della persona, non come idea, ma quale *soggetto fisico comunque rilevante e ovunque situato*, quando rivendichi, magari solo esibendo la propria insopportabile condizione di vita, i propri diritti essenziali (inviolabili dell'uomo). La realizzazione dei diritti umani essenziali, quale presupposto e programma della forma di stato liberaldemocratica, esige, in particolare, una permanente disponibilità alla revisione degli stessi assetti costituzionali nella prospettiva dell'integrazione internazionale. Come indica la Costituzione, la «giustizia tra le nazioni» si può e si deve perseguire cedendo progressivamente quote della propria sovranità a un ordinamento sovranazionale dotato di *effettive* capacità di decisione e di intervento: il solo che può inverare i valori liberaldemocratici, ideologicamente *non più antagonisti*.